

Die Europäische Russlandpolitik

Kempe, Iris

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kempe, I. (2000). Die Europäische Russlandpolitik. *Ost-West : europäische Perspektiven*, 1(3), 163-173. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-345729>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die europäische Russlandpolitik

Die Beziehungen zwischen Europa und Russland sind ein Thema, dessen Wurzeln historisch bis ins 18. Jahrhundert zurückreichen, das aber angesichts der gegenwärtigen Entwicklungen von großer Aktualität ist.¹ Das Ende der ideologisch geprägten und auf Machtbestrebungen ausgerichteten Blockkonfrontation zwischen Ost und West konfrontiert Europa mit neuen Risiken, aber auch neuen Gestaltungsmöglichkeiten. Als wichtigster Akteur wird die Europäische Union (EU) im Zuge des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Staaten einschließlich der baltischen Staaten in einer neuen direkten Nachbarschaft zur Russischen Föderation stehen.² Einerseits hat die EU bisher keine Beitrittsperspektive für Russland formuliert, und dies würde auch erhebliche interne Integrationsleistungen voraussetzen, andererseits fehlen aber auch die ideologischen und machtpolitischen Unterschiede, um Russland und Europa *a priori* voneinander abzugrenzen.³ Somit steht Europa vor der Herausforderung mit Russland zu kooperieren. Angesichts der enormen Diskrepanzen zwischen wirtschaftlicher Schwäche, sozialen Problemen und politischen Instabilitäten nach innen hin und einem oftmals auf vor-modernen, ethnisch dominierten Konflikten basierenden Großmachtstreben nach außen ist Russland ein ungemein schwieriger Partner. Bei der Formulierung und Umsetzung seiner Russlandpolitik muss Europa daher sicherheitspolitische Risiken mit Fragen der inneren Stabilisierung verbinden.

¹ Simon, Gerhard: Russland – eine Kultur am Rande Europas, in: Russland in Europa? Innere Entwicklungen und internationale Beziehungen – heute, hg. vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Weimar, Wien, 2000, S. 7–23.

² Kempe, Iris: Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrussland und Moldova, Gütersloh 1998.

³ Giering, C.: Die Europäische Union vor der Erweiterung – Reformbedarf der Institutionen und Verfahren nach Amsterdam, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Nr. 4/1998, S. 391–405.

Dr. Iris Kempe ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centrum für angewandte Politikforschung in München.

Verringerung sicherheitspolitischer Risiken

Das Ende des Ost-West-Konfliktes wirkt sich nachhaltig auf die Beziehungen zwischen Russland und Europa aus. Auf dem Höhepunkt der Ost-West-Konfrontation, des Kalten Krieges, setzten sich die Konfliktlinien zwischen Russland und Europa aus einer Mischung von machtpolitischen Hegemonialansprüchen und ordnungspolitischem Sendebewusstsein über die „richtige“ oder „falsche“ ideologische Ordnung zusammen.⁴ Diese Konflikte besaßen einerseits den Vorteil, sich auf relativ überschaubare Felder der Auseinandersetzung zwischen den Supermächten USA und Sowjetunion sowie der kapitalistischen und sozialistischen Ideologie zu konzentrieren, während sie andererseits den Nachteil hatten nur sehr schwer durch internationale Organisationen geregelt werden zu können.

Mit dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion 1991 und der Auflösung der Kommunistischen Partei lösten sich auch die alten Risiken der Blockkonfrontation zwischen Russland und Europa auf. Allerdings ist das Verhältnis nicht sicherer geworden, sondern die bisherigen Risiken haben sich verändert und sind vielfältiger geworden. Die früheren militärischen Bedrohungen haben sich in erweiterte Sicherheitsprobleme, so genannte *soft security risks*, gewandelt. Dazu zählen ethnische Konflikte, Flüchtlinge, Umweltkatastrophen, illegaler Handel, einschließlich Schmuggel nuklearer Materialien etc.⁵ Neben den Konfliktbereichen ist auch die territoriale Ebene der Konflikte vielfältiger geworden. Bis 1991 war es die Eigenart des „demokratischen Zentralismus“ der Sowjetunion, dass außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen nur von der Staats- und Parteispitze in Moskau getroffen werden konnten. Dies hat sich mit dem Wegfall der bisherigen Machtzentren und Entscheidungsstrukturen radikal geändert. Außen- und Sicherheitspolitik wird von einer aus europäischer Perspektive oftmals nur schwer überschaubaren Vielfalt wirtschaftlicher und politischer Entscheidungsträger in Moskau, aber auch in den Regionen (Föderationssubjekten)

⁴ Zürn, Michael: Konfliktlinien nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes – global handeln, lokal kämpfen, in: Politische Theorien in der Ära der Transformation, Hrsg.: Klaus von Beyme, Claus Offe, PVS Sonderheft 21, 1995.

⁵ Czempel, Ernst-Otto: Im Frieden Handeln. Von den Schrecken des Krieges und den Problemen der Struktur, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, Heft 1/1995, S. 13–16.

getroffen. Somit ist Europa mit einer zunehmenden Vielfalt sowohl angesichts der Ausprägung als auch der territorialen Ebene russischer Sicherheitsrisiken konfrontiert.

Zwei Krisenherde haben besondere Bedeutung für die europäisch-russischen Beziehungen: Die militärischen Auseinandersetzungen im Nord-Kaukasus sowie die über Minderheitenprobleme und wirtschaftliche Abhängigkeit ausgetragenen Probleme zwischen Russland und den EU-Beitrittskandidaten Litauen, Lettland und Estland. Beide Konflikte beschränken sich bisher auf den europäischen Rahmen, wobei Washington bewusst die direkte Einmischung in innere Angelegenheiten Russlands vermeidet. Somit ist europäische Politik nicht nur aufgrund unmittelbarer Betroffenheit, sondern auch aufgrund von Instrumentarien und Erfahrungen zum Konfliktmanagement herausgefordert.

Der Tschetschenienkonflikt

Das russische Vorgehen in Tschetschenien verletzt europäische Interessen an der geopolitischen Stabilisierung des gesamten Kaukasus sowie an den Handels- und Rohstoffbeziehungen zu der Region.⁶ Des Weiteren verstößt Russland gegen europäische Standards von Demokratie und Menschenrechten, deren Einhaltung nicht zuletzt vertraglich in dem zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation 1994 unterzeichneten und 1997 in Kraft getretenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen manifestiert ist.⁷

Zur Durchsetzung ihrer Interessen sowie zur Stabilisierung des Konfliktes haben die europäischen Akteure den Vorteil, im Unterschied zur amerikanischen Außenpolitik weitaus weniger machtpolitischer Motive verdächtigt zu werden und gleichzeitig über Instrumentarien und Erfahrun-

„Die europäischen Akteure haben den Vorteil, im Unterschied zur amerikanischen Außenpolitik weitaus weniger machtpolitischer Motive verdächtigt zu werden.“

⁶ Wolter, Detlev: Die Kaukasus-Politik der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/99, S. 32–39.

⁷ Beschluss des Rates und der Kommission vom 30. Oktober 1997 über den Abschluss des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits, ABL L 327, vom 27.11.1997, sowie KOM (97) 557 endg.

gen zur Regelung von *soft security* Risiken zu verfügen. Diese Vorzüge drohen sich aber angesichts des schwachen außenpolitischen Profils der europäischen Institutionen ins Gegenteil zu verkehren.⁸ Somit konzentrieren sich die europäischen Entscheidungsträger in erster Linie auf die derzeitigen normativen Vorgaben von Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte sowie auf die Grundfreiheiten der Rechtsstaatlichkeit.⁹ Auf seinem Gipfeltreffen im Dezember 1999 in Helsinki erließ der Europäische Rat eine an diesen Grundsätzen orientierte Deklaration zu Tschetschenien.¹⁰ Sollte es nicht zur Lösung des Konfliktes mit friedlichen Mitteln kommen, droht der Europäische Rat die bisherigen Abkommen mit Russland zu überprüfen und die Unterstützung der europäischen Beratungsprogramme einzuschränken. Trotz Konflikteskalation haben die europäischen Entscheidungsträger die angedrohten Sanktionsmechanismen bisher nur im geringen Maß genutzt.

Ein weiterer Vorstoß zur friedlichen Lösung des Tschetschenienkonfliktes geht vom Europarat aus. Nach einer kontroversen Debatte hatte die parlamentarische Versammlung bereits im Januar 2000 Russlands Verbleib im Europarat an folgende Bedingungen geknüpft: Aufnahme des politischen Dialogs ohne Vorbedingungen mit gewählten tschetschenischen Vertretern, sofortiger Waffenstillstand sowie unabhängige Untersuchungen von Menschenrechtsverletzungen. Nachdem die Forderungen nicht im hinreichenden Maß erfüllt wurden, leitete der Europarat am 6. April 2000 ein Ausschlussverfahren gegen Russland ein.¹¹ Eine derartige Vorgehensweise schuf einen Präzedenzfall in der Geschichte des Europarates. Obwohl damit keine wirtschaftlichen oder militärischen Konsequenzen verbunden sind, enthält dies eine erhebliche Kritik an der russischen Demokratisierung. Gerade die Aufnahme in den Europarat wird immer wieder als „Markenzeichen“ für die Etablierung demokratischer Minimalstandards in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion angesehen.

⁸ Halbach, Uwe: „Moskaus Südpolitik“: Russland und Europa im kaspischen Raum, in: Russland in Europa? (vgl. Anm. 1), S. 264.

⁹ Vertrag über die Europäische Union, Art. 6, in: Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, Hrsg. von Thomas Läufer, Bonn 1998, S. 22.

¹⁰ Europäischer Rat (Helsinki), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10. und 11. Dezember 1999, Anlage II: Erklärung zu Tschetschenien, in: Bulletin Quotidien Europe, Nr. 7613.

¹¹ Der Europarat fordert sofortiges Ausschlussverfahren gegen Russland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 83, 7.4.2000, S. 1f.

Die Bedeutung der baltischen Staaten

Als zweites Fallbeispiel europäischer Politik gegenüber Russland wird das Verhältnis zwischen Russland und den baltischen Staaten skizziert. Dabei handelt es sich nicht nur um ein sicherheitspolitisches Risiko, sondern angesichts des anvisierten Beitrittes der baltischen Staaten in die EU auch um eine Frage der Nachbarschaftsbeziehungen zwischen Europa und Russland und damit um eine interne Angelegenheit Europas. Ähnlich wie im Tschetschenienkonflikt vermischen sich hierbei regionale, nationale und europäische Aspekte.

Das Verhältnis zwischen Russland und den drei baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland basiert auf der sowjetisch dominierten Vergangenheit.¹² Nach dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion und der Manifestation Russlands als deren Rechtsnachfolger verkehrte sich die bisherige Kampfgemeinschaft für Unabhängigkeit von der Sowjetunion in russische Ansprüche auf das Baltikum. Ein außenpolitisch besonders sensibles Thema war die Annäherung von Vilnius, Tallinn und Riga an westliche Institutionen, insbesondere an die NATO. Gleichzeitig distanzieren sich die baltischen Entscheidungsträger so weit wie möglich von dem dominanten russischen Nachbarn, wenden sich außenpolitisch und wirtschaftlich nach Westen und betreiben gegenüber Russland eine Art „Nicht-Politik“. Neben offenen Grenzfragen und Gebietsansprüchen wird dieser Konflikt über die in den baltischen Staaten lebende russischsprachige Bevölkerung ausgetragen. In Lettland und Estland zählen mehr als ein Drittel der Gesamtbevölkerung zur so genannten „russischen Minderheit“, die insbesondere in den estnischen Grenzstädten aber eine Mehrheit von über 80% der Einwohner ausmacht. Angesichts der restriktiven Einbürgerungsgesetze verfügt ein großer Teil der russischsprachigen Bevölkerung in Lettland und Estland nur über begrenzte Staatsbürgerrechte und soziale Rechte, ihre Integration in die jeweilige Gesellschaft zählt nicht zu den Prioritäten der Regierungen. Gleichzeitig machen russische Entscheidungsträger dieses Thema aber auch immer wieder zum Gegenstand von politischen Konflikten und wirtschaftlichen Restriktionen.

¹² Berg, Eiki: Historical and Cultural Dimension of Estonia's Relations with Russia, in: Iris Kempe, Wim van Meurs, Barbra von Ow (Hrsg.): Die EU-Beitrittsstaaten und ihre östlichen Nachbarn - The EU Accession States and Their Eastern Neighbours, Gütersloh 1999, S. 124-144.

In diesen Auseinandersetzungen ist Europa auf mehreren Ebenen zum Handeln herausgefordert: Der Schutz von Minderheiten zählt zu den normativen Prinzipien Europas, durch den Beiritt der baltischen Staaten in die EU werden diese regionalen Sicherheitsrisiken zunehmend auch zu europäischen. Zur Bewältigung dieses Problems und damit auch zur Regelung einer sensiblen Frage in den europäisch-russischen Beziehungen kooperieren der Europarat und die EU mit der OSZE. Angesichts der Renaissance von Minderheitenkonflikten im Osten Europas richtete die OSZE 1989 einen Hochkommissar für Nationale Minderheiten ein

„Durch den Beiritt der baltischen Staaten in die EU werden die regionalen Sicherheitsrisiken zunehmend auch zu europäischen.“

und machte die Formulierung minderheitenrelevanter Standards und die Überwachung von deren Einhaltung zur Priorität. Dementsprechend existieren in Tallinn und Riga OSZE-Missionen.¹³ Während diese Vertretungen von russischer

Seite befürwortet werden, haben sie oftmals Schwierigkeiten mit den baltischen Entscheidungsträgern. Diese betrachten die Frage der russischsprachigen Bevölkerung als im Großen und Ganzen gelöst und konzentrieren sich auf andere, ihrer Meinung nach für die Westorientierung wichtigere Politikfelder. Somit hängen die politischen Erfolge der OSZE stärker vom diplomatischen Geschick als von politischen Machtmechanismen ab. Die Politik der EU richtet sich auf die Lösung der Minderheitenprobleme vor der Aufnahme der Kandidatenstaaten in die Union.¹⁴

Allerdings überlässt die EU die Regelung von Minderheitenproblemen innerhalb der baltischen Staaten vorrangig der OSZE. Durch diese Aufgabentrennung ist die europäischen Integration nur unzureichend mit der Regelung der Minderheitenprobleme verknüpft. Die OSZE erscheint als der „ewige Kritiker“, während die EU als Partner für den Weg nach Westen angesehen wird. Insgesamt beschränken sich die politischen Möglichkeiten der europäischen Institutionen zur Regelung von Minderheitenkonflikten zwischen Europa und Russland auf präventive Maßnahmen: Es werden Standards gesetzt und Missionen in den Gebieten eingerichtet, in denen es noch nicht zur gewaltsamen Eskalation gekommen ist.

¹³ <http://www.osce.org/publications/survey>

¹⁴ Fortschrittsberichte: <http://europa.eu.int/comm/enlargement>

Zwischen Europa und Russland existieren zahlreiche sicherheitspolitische Risiken, für die die hier genannten Fälle nur als Beispiele dienen sollen. Dabei zeigt sich, dass sich die europäische Russlandpolitik derzeit auf eine Art präventive Diplomatie beschränkt. Die Voraussetzung, dass die EU zu einer „friedensstiftenden Ordnungsmacht ohne Dominanzanspruch“¹⁵ wird, liegt derzeit im Bereich künftiger Optionen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU und ist an die institutionellen Fortschritte zur Errichtung einer europäischen Verteidigungsidentität und -kapazität geknüpft, um dabei über ökonomische Macht und politische Integration hinaus Antworten auf die neuen Konflikte in Europa zu entwickeln.

„Die europäische Russlandpolitik beschränkt sich derzeit auf eine Art präventive Diplomatie.“

Stabilisierung der inneren Entwicklung

Russland ist vor allem auch aufgrund seiner anhaltenden Transformationsprobleme ein schwieriger Partner für Europa. Die europäische Russlandpolitik wird maßgeblich von den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Asymmetrien zwischen Europa und Russland beeinflusst. Schon die historische Debatte über Einheit und Differenz zwischen Europa und Russland ist geprägt von unterschiedlichen Modernisierungswegen.¹⁶ Ursache und Symptom anhaltender russischer Transformationskrisen ist die Mischform aus parlamentarischer Demokratie und Autokratie, einer vom Barterhandel dominierten Marktwirtschaft sowie einer nur sehr schwach vom Staat emanzipierten Gesellschaft. Diese Strukturmerkmale führen nicht nur zu inneren Instabilitäten, sondern wirken sich auch auf die Gestaltung der Außenbeziehungen aus. Während symmetrische Verhältnisse zur Einschränkung von Konflikten beitragen, verkörpern Asymmetrien, wie sie zwischen Europa und Russland existieren, ein Risikopotenzial.¹⁷ Mit dem Beitritt der mittel- und osteuro-

¹⁵ Wolter, a.a.O., S. 39.

¹⁶ Simon, Gerhard: Russland – eine Kultur am Rande Europas, in: Russland in Europa?, a.a.O., S. 11–23.

¹⁷ Czempel, Ernst-Otto: Die Neuordnung Europas: Was leisten NATO und OSZE für die Kooperation mit Osteuropa und Russland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1–2, 1997, S. 34–45.

päischen einschließlich der baltischen Staaten in die EU werden diese Asymmetrien nicht nur zunehmen, sondern die russische Westgrenze droht auch zu einem politischen Stabilitäts- und sozioökonomischen Wohlstandsgefälle quer durch Europa zu werden. Neue Trennlinien drohen zusätzlich durch die Einführung der Schengen-Regelungen und der EU-Handelsvorschriften und Normierungsverfahren in den Beitrittsstaaten. Das zu Russland zählende Gebiet Kaliningrad wird aufgrund seiner Insellage innerhalb der EU zu einem Testfall der europäischen Integration.

Zur Vermeidung neuer Trennlinien und zur Verringerung der Asymmetrien liegt es im Interesse europäischer Entscheidungsträger, die russische Transformation zu stabilisieren, mit europäischen Strukturelementen kompatibel zu gestalten und die politischen Beziehungen auf partnerschaftlicher Grundlage aufzubauen. Zur Umsetzung dieser Strategien werden mehrere Instrumente eingesetzt. Zur direkten Stabilisierung der postsowjetischen Systemtransformationen setzt die EU ihr Programm TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) ein. In dessen Rahmen werden Beratungsprojekte in den Bereichen Lebensmittelindustrie und Landwirtschaft, Telekommunikation, Energiefragen und nukleare Sicherheit, Umweltschutz, Verwaltungsreform, Umstrukturierung von Unternehmen sowie Reform der öffentlichen Verwaltung, Transport und Demokratieförderung unterstützt.¹⁸ Ein besonderer Bereich bezieht sich auf Maßnahmen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In der Regel werden diese Maßnahmen in Kooperation zwischen regionalen Experten und Fachleuten aus den EU-Mitgliedstaaten durchgeführt. Von den 1997 für alle Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und die Mongolei ausgegebenen 3286,1 Millionen ECU entfielen 1060,8 ECU (entspricht 32,3% der Gesamtmittel) auf Russland. Im Vergleich zu einzelnen Staaten sowie zu anderen internationalen Organisationen ist die EU damit der wichtigste Akteur für die Gewährung technischer Unterstützung des russischen Transformationsprozesses.¹⁹

Die europäische Politik richtet sich auf eine Verknüpfung wirtschaftlicher und politischer Interessen. Russland wickelt rund 40% seines Außenhandels mit den EU-Mitgliedstaaten ab und über 50% der

¹⁸ http://europa.eu.int/comm/dg1a/tacis/results/results_rus.htm

¹⁹ http://europa.eu.int/comm/dg1a/tacis/framework/frwrk_assis.htm

ausländischen Direktinvestitionen stammen aus den Ländern der Union.²⁰ Bei den russischen Exporten nach Europa handelt es sich überwiegend um Rohstoffe und Energieträger.²¹ Vor allem auf deutsche Initiative hin unterstützt die EU die Aufnahme Russlands in die Welthandelsorganisation (WHO). Somit ist Europa für Russland ein wichtiger Modernisierungs- und Transformationspartner. Ebenso wie die wirtschaftlichen Beziehungen orientieren sich auch die politischen Interessen Europas an Russland an der Verringerung der Asymmetrien und der Anbindung des östlichen Nachbarn als eines verlässlichen Partners. Im Gegensatz zu den ökonomischen Beziehungen geht die politische Initiative allerdings stärker von den westlichen Entscheidungsträgern aus, die versuchen den Risikofaktor Russland durch Einbindung berechenbar zu machen.

„Europa ist für Russland ein wichtiger Modernisierungs- und Transformationspartner.“

Ein wichtiges Rahmendokument für die politischen Beziehungen ist Russlands Aufnahme in den Europarat 1996 sowie das 1994 unterzeichnete und 1997 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU. Das Abkommen war von europäischer Seite politisch motiviert, verknüpft aber politische mit wirtschaftlichen Interessen.²² Vorgesehen waren zunächst drei Hauptrichtungen der Zusammenarbeit: regelmäßiger politischer Dialog, bis 1998 Prüfung der Errichtung einer Freihandelszone sowie die Intensivierung der kulturellen Zusammenarbeit. Der Ausbau des politischen Dialoges hat durch die Verabschiedung der zunächst auf vier Jahre angelegten „Gemeinsamen Strategie der EU für Russland“ auf dem Kölner EU-Gipfel im Dezember 1999 einen zusätzlichen Impuls erhalten.²³ Die Errichtung einer Freihandelszone zwischen Europa und Russland wurde nicht weiter diskutiert, dafür der Beitritt Russlands in die WHO unterstützt.

Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie die Gemeinsame Strategie drücken den politischen Willen Europas aus, neue wirtschaftliche und politische Trennlinien durch den Kontinent zu vermei-

²⁰ Timmermann, Heinz: Russland und die internationalen europäischen Strukturen, in: Russland in Europa?, a.a.O., S. 202.

²¹ Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa, Hrsg.: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin 1999, S. 189 ff.

²² Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit, a.a.O.

²³ Common Strategy of the European Union on Russia, in: <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=en>

den. In Ergänzung zu europäischen Konzepten formuliert sich europäische Russlandpolitik in einer ganzen Reihe regionaler Initiativen: zurückgehend auf finnisches Engagement wurde im Dezember 1997 die „Northern Dimension“ zur politischen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Ostseeraum gegründet²⁴, zur wirtschaftlichen Kooperation in der Region bestehen der euro-arktische Barentsee-Rat und der Rat der Ostsee-Anrainerstaaten.²⁵

Die innere Stabilisierung Russlands ist eine Priorität und gleichzeitig Herausforderung für die europäische Russlandpolitik. Letztendlich kann Europa maximal die Rahmenbedingungen verbessern, die eigentlichen Transformationsprobleme müssen von Russland selbst bewältigt werden. Solange dies nur im so geringen Maß wie bisher der Fall ist, hält die partnerschaftliche Politik Europas gegenüber seinem mächtigen, aber instabilen Nachbarn zwar alle Gesprächskanäle offen und umfasst vielfältige Optionen, negiert aber die tatsächliche Ausgangslage. Kommt es zur Eskalation bis hin zu bewaffneten Auseinandersetzungen, zeigen sich schnell die Grenzen bei der Aufrechterhaltung europäischer Standards.

Fazit

Bei der gegenwärtigen Russlandpolitik handelt es sich immer noch um eine Gleichung mit zwei Unbekannten. Das eine Fragezeichen ergibt sich aus dem Akteur Russland: Nach wie vor durch wirtschaftliche Krisen und politische Instabilitäten gekennzeichnet, versucht ein Teil der russischen Entscheidungsträger am außenpolitischen Großmachtstreben festzuhalten und dafür vormoderne Instrumente wie Minderheitenkonflikte zu instrumentalisieren. Diese Politik macht Russland nicht nur instabil, sondern auch gefährlich. Die künftige Entwicklung wird maßgeblich davon abhängen, ob es Russland gelingt nach innen modern und nach außen hin leistungsfähig zu sein.

Die zweite Unbekannte ist eine einheitliche europäische Außen-

²⁴ <http://www.baltinfo.org/Docs/eu/ND.htm>

²⁵ Meier, Christian: Russland und die regionale Wirtschaftskooperation in Europa, in: Russland in Europa?, a.a.O., S. 187–198.

politik. Zwar hat die derzeitige Rolle Europas als „friedensstiftende Ordnungsmacht ohne Dominanzanspruch“ den Vorteil, von Russland als Gegengewicht zu einer von den USA dominierten Weltordnung akzeptiert zu werden, kann aber angesichts ihrer Schwächen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur begrenzt auf die Parameter internationaler Beziehungen einwirken. Somit wird europäische Russlandpolitik immer noch stark von den einzelnen Mitgliedstaaten der EU dominiert und sind insbesondere Sicherheitsfragen Gegenstand der transatlantischen Beziehungen.